



Demandes de Villes de France dans le cadre de la préparation du PLF 2027

Le Président, Gil Avérous, et le Président délégué, Jean-François Debat, de Villes de France ont eu une rencontre le 16 juillet dernier avec Françoise Gatel, Ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, relative à la préparation du PLF 2027. Après avoir mis en exergue la réalité financière des villes moyennes et de leurs agglomérations, ils ont rappelé que ces dernières étaient prêtes à prendre leur part dans le redressement des comptes publics, à condition que l'effort demandé soit soutenable, juste et efficace. Villes de France a formulé quatre principes structurants : la différenciation, la prévisibilité pluriannuelle, la proportionnalité de l'effort et une péréquation mieux ciblée sur les charges de centralité.

1. La réalité financière des villes moyennes

1.1. Un bloc communal qui résiste mais sous fortes tensions

Les communes de 10 000 à 100 000 habitants et leurs intercommunalités présentent, en 2025, une situation financière globalement solide, avec une épargne en hausse et un endettement encore soutenable, mais cette image globale masque des tensions croissantes sur l'épargne nette et les marges d'autofinancement dans un nombre significatif de collectivités.

Au niveau du bloc communal, les produits réels de fonctionnement atteignent ainsi 158,2 milliards d'euros en 2025 (soit +1,7% sur un an) pour 131,4 milliards de charges réelles de fonctionnement (+1,6%), ce qui porte l'épargne brute consolidée à 26,8 milliards d'euros, avec un taux d'épargne brute de l'ordre de 17% des produits.

Toutefois, Villes de France rappelle l'impossibilité d'agréger sous la notion de « bloc communal » des réalités extrêmement disparates et rappelle son exigence que toute décision soit prise, à l'avenir, en fonction d'une analyse financière réalisée strate de commune par strate de commune (et de même pour les EPCI). Aucune analyse sérieuse ne peut résulter d'agrégats globaux.

Les villes moyennes se situent dans une position financière intermédiaire : elles ne bénéficient ni du très fort taux d'épargne des petites communes (souvent supérieur à 20% des produits de fonctionnement), ni des marges fiscales et domaniales concentrées des grandes métropoles. Les communes de 10 000 à 100 000 habitants présentent, en moyenne, des taux d'épargne brute compris entre 13% et 17%, c'est-à-dire au-dessus du seuil d'alerte de 7%, mais en légère érosion sur la période récente.

Du côté intercommunal, le taux d'épargne brute moyen avoisine 20%, mais il est plus faible dans les communautés d'agglomération et communautés urbaines – formes institutionnelles typiques des villes moyennes – que dans d'autres catégories d'EPCI : leur situation ne peut donc être analysée globalement sans biais de raisonnement majeur.

Cette situation d'apparente solidité ne doit pas masquer la montée des fragilités. L'épargne nette du bloc communal, après remboursement du capital de la dette, s'établit à 15,5 milliards d'euros en 2025, mais le nombre de communes en épargne nette négative progresse rapidement, passant à plus de 6 300 communes (près de 18% des communes représentant 13,6% de la population) en 2025. Si ce phénomène touche d'abord les plus petites collectivités, il concerne aussi des communes de taille moyenne et certaines communautés d'agglomération, notamment lorsque le potentiel fiscal est limité. Pour les villes moyennes, la tension porte moins sur le niveau global d'endettement – qui reste en deçà des seuils d'alerte – que sur la capacité à maintenir un niveau d'investissement soutenu sans dégrader durablement l'épargne nette.

1.2. Des ponctions déjà excessives des villes moyennes et communautés d'agglomération au redressement des comptes publics en 2025 et surtout 2026

Villes de France estime que les collectivités territoriales ont déjà apporté une contribution substantielle à l'effort de redressement des comptes publics, dans un contexte de réformes fiscales majeures (suppression de la THRP, réforme de la CVAE) et de chocs successifs (crise sanitaire, inflation). En 2025, la contribution nette des collectivités à la réduction du déficit public s'est élevée à 4,4 milliards d'euros, sans dégradation supplémentaire de leur solde, grâce à un ralentissement des charges de fonctionnement et à une progression plus dynamique des produits, notamment sous l'effet du rebond des droits de mutation.

Cette contribution s'inscrit dans la continuité des efforts demandés aux collectivités depuis le milieu des années 2010. Le dispositif de contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a représenté 11,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017 pour l'ensemble des collectivités.

La mission « Finances locales » rappelait dès 2017 qu'un nouvel effort de maîtrise des dépenses locales – évalué à 13 milliards d'euros sur la période 2018-2022 – avait été inscrit dans la loi de programmation des finances publiques, avec un objectif de limitation de la progression des dépenses réelles de fonctionnement à 1,2% par an en moyenne, et 1,1% pour le bloc communal.

Les villes moyennes ont pris plus que leur part de cet effort, en maîtrisant leurs charges tout en maintenant un niveau élevé d'investissement. Entre 2019 et 2025, les dépenses réelles d'investissement du bloc communal ont atteint près de 54 milliards d'euros en 2025 (+7,8% sur un an), avec un taux d'autofinancement de l'ordre de 65%, en baisse tendancielle par rapport à 2019, ce qui traduit une pression croissante sur l'épargne et un recours accru à l'emprunt.

Villes de France insiste sur le fait que cet effort a été consenti alors même que les villes moyennes font face à des charges de centralité élevées et à des attentes exprimées à la fois par les habitants mais aussi par l'exécutif qui attend souvent davantage encore des villes et agglomérations : écoles et petite enfance, équipements culturels et sportifs, mobilités du quotidien, sécurité, politiques sociales, revitalisation commerciale et transition écologique.

1.3. L'impact des mesures de la loi de finances pour 2026 : un triple effet négatif pour les villes moyennes

La loi de finances pour 2026, a fait porter sur les collectivités territoriales un effort minimal de l'ordre de 4,5 milliards d'euros, via une combinaison de gels, prélèvements et réductions de concours budgétaires. Pour les villes moyennes et leurs agglomérations, trois effets majeurs se dégagent : un prélèvement DILICO 2 ciblé et disproportionné sur les EPCI industriels et urbains, la non compensation par l'Etat de suppressions d'impôts économiques décidée pourtant par lui de manière unilatérale et une fragilisation de la capacité d'investissement locale.

La nouvelle version du DILICO 2 frappe les intercommunalités essentiellement urbaines, sans prendre en compte les charges de centralité assumées au bénéfice d'un bassin de vie élargi. Pour les villes moyennes, ce dispositif revient à considérer que « urbain égal riche », ce qui est démenti par la réalité de territoires accueillant des populations fragiles et soutenant un tissu économique local stratégique. Villes de France demande la fin de ce dispositif sans fondement et injuste et le remboursement comme prévu de 90% des sommes déjà prélevées, sur trois exercices comme le gouvernement s'y était engagé formellement.

Villes de France condamne le « coup de canif » dans le contrat de confiance avec l'Etat de la non compensation intégrale des baisses de recettes fiscales décidées par l'Etat et le parlement (exonération partielle de la CFE et de la TFPB pour certaines entreprises industrielles). Cette mesure est inique et met à mal des recettes qui pourtant sont celles des collectivités : l'Etat doit assumer intégralement les décisions qu'il prend et ne peut en faire assumer la charge aux villes et surtout aux communautés d'agglomération. L'impact de ces mesures est massif sur les budgets locaux et accroîtra dès 2026 l'endettement des collectivités concernées.

À ce prélèvement s'ajoute un ensemble de mesures qui, combinées, réduisent les marges de manœuvre des exécutifs locaux : gel en valeur de la dotation globale de fonctionnement, non actualisation des fractions de TVA compensant la suppression de la CVAE, « année blanche » de FCTVA, baisse du Fonds vert, restructuration du soutien à l'investissement dans un Fonds d'investissement territorial (FIT) principalement orienté vers le monde rural, hausse de la fiscalité environnementale (TGAP sur l'enfouissement et l'incinération) et restriction de l'éligibilité de certaines dépenses au FCTVA.

L'impact cumulatif de ces mesures sur les intercommunalités des villes moyennes est estimé entre 3,5% et 6% de leurs recettes réelles de fonctionnement ce qui est totalement insupportable dans la durée.

Enfin, les évolutions différenciées de la péréquation et des dotations d'investissement accentuent un déséquilibre territorial déjà perceptible. La dotation de solidarité rurale (DSR) progresse une fois et demie plus vite que la dotation de solidarité urbaine (DSU) en proportion de leurs montants respectifs, tandis que le FIT exclut de facto une grande partie des villes moyennes et agglomérations urbaines, sauf celles ayant une forte part de population en quartiers prioritaires. Or ces collectivités concentrent souvent des indices élevés de pauvreté, des besoins de sécurité renforcés et des charges d'équipements structurants (transports, culture, sport, santé, enseignement supérieur) au profit de territoires voisins.

Une autre mesure pèse de manière massive sur les charges de fonctionnement des collectivités : la hausse programmée de 40% de la cotisation employeur à la CNRACL, prise hors de toute décision du parlement et qui aboutit à faire supporter aux employeurs seuls le rétablissement d'un régime de retraite contributeur net à la solidarité inter-régimes à hauteur de plus de 100 Mds€ en 25 ans ! Villes de France demande l'abrogation de cette mesure qui contribue à la réduction massive de l'épargne en début de mandat municipal.

1.4. Des conséquences concrètes pour les services publics locaux, l'investissement et l'emploi

Si l'ensemble des mesures 2026 venait à s'appliquer sans inflexion pour 2027, les conséquences seraient immédiates et durables pour les villes moyennes et leurs intercommunalités.

D'après les premiers retours collectés au sein du réseau de Villes de France, les mesures du 2026 ont conduit à une baisse de 30% à 60% de l'épargne nette de EPCI des villes moyennes, une stabilisation de l'endettement en 2026 suivie d'une remontée probable à partir de 2027, et un recours accru à l'emprunt pour maintenir les projets déjà engagés.

A structure de ressources propres inchangées, la première conséquence serait un recul du service public local, avec des arbitrages défavorables sur les politiques culturelles et sportives, la qualité de l'entretien du patrimoine, les services de proximité ou encore certains dispositifs de solidarité. Ce recul affecterait de manière disproportionnée les ménages les plus fragiles,

pour lesquels les services municipaux – écoles, cantine, petite enfance, action sociale, médiation, sécurité du quotidien – constituent un élément décisif de la cohésion sociale.

La deuxième conséquence concernerait l'investissement public et l'emploi local. Les collectivités territoriales représentent environ deux tiers de l'investissement public civil, et les villes moyennes en sont un moteur essentiel, notamment pour la rénovation des écoles, la transition énergétique, l'adaptation au changement climatique, les infrastructures de mobilité, la revitalisation des centres-villes et les équipements culturels et sportifs.

La contraction de leurs marges d'autofinancement, combinée à un accès plus restreint aux dotations d'investissement (FIT, Fonds vert), se traduirait par l'ajournement ou l'abandon de nombreux projets, avec des effets en chaîne sur les entreprises locales du BTP, des services et de l'ingénierie, ainsi que sur des milliers d'emplois liés à la commande publique.

Enfin, le risque d'une hausse contrainte de la fiscalité locale ne peut être écarté, notamment sur la taxe foncière, la fiscalité des entreprises et les taxes liées aux déchets, dans un contexte où la pression fiscale des ménages et des entreprises est déjà jugée élevée.

Villes de France met en garde contre une spirale dans laquelle la réduction des concours de l'État conduirait à un endettement accru et/ou à une hausse des impôts locaux, sans gain macro-économique tangible pour les finances publiques nationales, mais avec un coût social et territorial élevé.

2. Les conditions d'un effort soutenable et juste : quatre principes et plusieurs propositions

Les villes moyennes et leurs agglomérations sont prêtes à prendre leur part dans le redressement des comptes publics, à condition que l'effort demandé soit lisible, mesuré et équitable entre catégories de collectivités. À partir de l'expérience acquise sur les dispositifs de contractualisation, de péréquation et de fiscalité locale, Villes de France formule quatre principes structurants : la différenciation, la prévisibilité pluriannuelle, la proportionnalité de l'effort et une péréquation mieux ciblée sur les charges de centralité.

2.1. Différenciation entre catégories de collectivités

Villes de France souligne que la lecture agrégée du bloc communal masque des situations très contrastées. Les dispositifs de contribution ne doivent plus s'appuyer seulement sur des seuils de dépenses ou de population, mais intégrer des indicateurs objectifs de charges de centralité (population de bassin de vie, fréquentation des équipements, flux de déplacements, poids des quartiers prioritaires, etc.).

À ce titre, Villes de France demande que tout mécanisme de prélèvement de type DILICO soit supprimé ou, à défaut, très profondément revu, avec une réduction d'au moins moitié de son poids (retour vers 1 milliard d'euros), un ciblage mieux fondé sur la richesse réelle et les charges de centralité, un plus grand nombre de collectivités concernées pour répartir l'effort

et une restitution intégrale des sommes aux collectivités contributrices sur une période de trois ans, sous forme de dotation non conditionnée.

2.2. Mettre fin à la non compensation intégrale des impôts supprimés par l'Etat

Villes de France considère que ce mécanisme aboutit à une négation de la libre administration des collectivités territoriales et revient à faire assumer par les collectivités des décisions fiscales massives prises par le Parlement. D'autres leviers doivent être recherchés par l'Etat dans ses propres dépenses pour assumer les conséquences de décisions politiques qu'il a prises sans l'aval des collectivités.

2.3. Prévisibilité pluriannuelle et lisibilité des règles du jeu

Les collectivités ne peuvent se voir imposer, année après année, une succession de mesures ponctuelles (hausse de cotisations CNRACL, ajustements de TVA, variations des dotations, DILICO, gels et fonds exceptionnels) sans visibilité d'ensemble. Villes de France souhaite inscrire, à partir de 2027, une trajectoire pluriannuelle explicite des dépenses, recettes, soldes et endettement des collectivités dans les documents de cadrage nationaux, assortie d'un dispositif de contractualisation fondé sur un véritable dialogue et sur des contreparties claires en matière de dotations d'investissement et d'allègement normatif.

2.4. Proportionnalité de l'effort demandé

L'effort global demandé aux collectivités doit rester raisonnable au regard de leur contribution réelle à la dérive du déficit public et des contraintes qu'elles subissent du fait de décisions nationales (revalorisations salariales, normes, réformes fiscales). Villes de France rappelle que la part des collectivités dans la dépense publique totale reste minoritaire et que leur ratio de désendettement (environ 4,8 années d'épargne brute pour le bloc communal en 2025) demeure très inférieur aux seuils d'alerte. Une cible annuelle réaliste pourrait être définie en tenant compte explicitement des surcoûts de normes nouvelles, avec un mécanisme d'ajustement automatique des objectifs de dépense lorsque l'État impose unilatéralement des charges nouvelles non compensées.

2.5. Une péréquation mieux ciblée sur les charges de centralité et une autonomie fiscale à reconsolider

Villes de France partage l'objectif d'une péréquation plus juste, mais regrette que les évolutions récentes (progression relative de la DSR, réforme de la CVAE et affectation de la TVA) n'aient pas suffisamment pris en compte les charges de centralité assumées par les villes moyennes. L'association appelle à une révision des critères de la DGF et des mécanismes de péréquation, en privilégiant les mécanismes verticaux fondés sur des critères nationaux objectivés et en évitant les redistributions internes à l'échelle intercommunale qui se révèlent souvent défavorables aux villes-centres. Elle insiste également sur la nécessité de préserver un lien clair entre le contribuable et le décideur local, alors que la suppression de la taxe d'habitation et la montée en puissance des impôts nationaux partagés comme la TVA ont réduit l'autonomie fiscale du bloc communal.

En synthèse

Villes de France se dit « en responsabilité », prête à jouer le jeu de l'intérêt national et à contribuer au redressement des comptes publics. Elle appelle cependant à la plus grande vigilance. 2027 ne peut pas ressembler à 2026. Elle demande que l'effort au redressement des comptes publics sollicité auprès des collectivités soit soutenable, juste et efficace.

- 1. Villes de France demande l'arrêt immédiat du dispositif de lissage conjoncturel des recettes des collectivités (DILICO),** et l'engagement de l'Etat à une restitution des sommes prélevées au titre du DILICO, particulièrement en cas de nouvel étalement du remboursement sur 6 ans. Si une contribution devait être demandée aux collectivités en 2027, Villes de France partage l'idée de recourir à un instrument unique, lisible et prévisible, et de mettre fin à la superposition de dispositifs aux effets cumulatifs difficilement maîtrisables (gel ou baisse de l'ensemble des compensations des réformes fiscales passées, PSR). Elle souhaite la mise en place d'un plafond contributif qui viserait à maîtriser l'impact global des mesures de redressement sur chaque collectivité, avec un plafond qui s'élèverait au maximum à 2 % des recettes réelles de fonctionnement. Aujourd'hui ce seuil est entre 6 et 8% si l'on cumule les mesures et l'on intègre les cotisations CNARCL non prises en compte dans le cadre du PLF.
- 2. Villes de France propose de privilégier une base large et un taux bas pour que l'effort soit supportable.** Elle partage le principe d'une contribution différenciée selon les strates de collectivités et rappelle que celle-ci devra impérativement tenir compte des charges de centralité.
- 3. Villes de France déplore le déficit structurel de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)** qui n'est toujours pas résorbé. La hausse soudaine et inédite, décidée unilatéralement, de douze points de la cotisation des employeurs en trois ans, entraîne une dépense de 5 milliards d'euros supplémentaires par an pour les collectivités territoriales, alors même que celles-ci sont sommées de réduire leurs dépenses de fonctionnement, pour contribuer au redressement des finances publiques. Villes de France appelle à être associée à un travail de fond pour mettre fin à ces ponctions excessives sur les employeurs et garantir la solidarité entre régimes de retraites ; appel resté sans réponse à ce jour.
- 4. Villes de France demande que les EPCI et agglomérations industrielles soient épargnées et ne soient pas mises à contribution pour le PLF 2027.** En effet elles ont déjà été très impactées et ont contribué de manière considérable dans le cadre des derniers PLF, faisant l'objet de ponctions insupportables. Des territoires industriels ne sont pas synonymes de richesse, de nombreux territoires ayant d'importants enjeux de reconversion industrielle. Villes de France souhaite que l'effort soit partagé. S'il est modéré et réparti sur l'ensemble des collectivités, cet effort peut être supportable pour chacune des collectivités.

En conclusion, Villes de France formule quatre principes structurants : la différenciation, la prévisibilité pluriannuelle, la proportionnalité de l'effort et une péréquation mieux ciblée sur les charges de centralité.

Les villes moyennes et leurs agglomérations constituent aujourd'hui un maillon indispensable de la cohésion nationale, à la jonction des grandes métropoles et des territoires ruraux. Elles sont en première ligne pour répondre aux attentes de nos concitoyens en matière de services publics de proximité, de sécurité, de santé, de mobilité, de qualité de vie, de transition écologique et de vitalité économique. Les fragiliser durablement, par des prélèvements excessifs et des règles instables, reviendrait à prendre le risque d'un affaiblissement profond de la cohésion territoriale et d'un ralentissement de la transition écologique et de la relance économique dans de nombreux bassins de vie.